

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN TRIBUTACIÓN

TESIS FINAL:
***“Federalismo, correspondencia fiscal y
descentralización tributaria”***



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

C.P. LEANDRO JAVIER CASERIO
D.N.I. 22.780.298

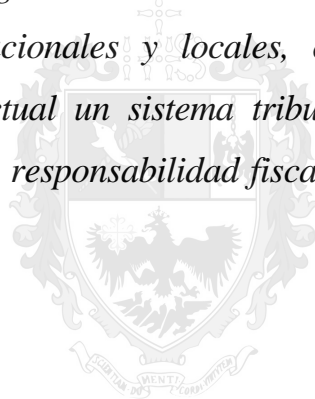
TUTORIA DE TESIS:
DR. RICARDO FERRARO

INDICE.

A.	MARCO TEORICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS INTERGUBERNAMENTALES.....	1
	a.1. Consideraciones generales.....	1
	a.2. El principio de correspondencias fiscal.....	3
	a.3. Bienes públicos. Aspectos conceptuales.....	4
	a.4. Descentralización en las funciones públicas.....	6
	a.5. Descentralización tributaria.....	9
B.	ASPECTOS INSTITUCIONALES EN LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES FISCALES..	22
	b.1. La Constitución Nacional y la distribución de las potestades de provisión de bienes públicos en la República Argentina.....	22
	b.2. Observaciones empíricas en la descentralización del gasto público acontecida en nuestro país.....	23
	b.3. La asignación de funciones en el espectro internacional.....	24
	b.4. La Constitución Nacional y la distribución de las potestades tributarias en la República Argentina. Antecedentes históricos.....	25
	b.5. Los regímenes de coparticipación tributaria. Las leyes 20.221 y 23.548.....	32
C	ALTERNATIVAS PARA UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DESCENTRALIZADA.....	33
	c.1. Las alternativas en los impuestos indirectos.....	35
	c.2. Las alternativas en los impuestos directos.....	44
D	LAS ASIMETRÍAS REGIONALES. SU CONSIDERACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA.....	58
E.	LA IMPORTANCIA DE UN ORGANISMO FEDERAL PARA LA COORDINACIÓN FISCAL INTERJURISDICCIONAL.....	60
F.	CONCLUSIONES.....	64
G.	ANEXO DE CUADROS Y ESTADÍSTICAS.....	68
H.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	69

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

“En un esquema de progresiva descentralización del gasto público hacia niveles de gobierno subnacionales y locales, cómo definir dentro de la normativa constitucional actual un sistema tributario federal acorde a una profundización del grado de responsabilidad fiscal en cada uno de los niveles señalados”.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

a. MARCO TEORICO DE LAS FINANZAS PUBLICAS INTEGUBERNAMENTALES.

a.1. Consideraciones generales.

Dentro del ámbito de las finanzas públicas, en la mayoría de los países se exteriorizan esquemas de asignación de potestades fiscales entre niveles de gobierno que provocan determinadas relaciones, definidas con mayor o menor claridad.

Con el fin de otorgar el marco teórico al aspecto financiero de la actividad estatal, podemos expresar que los esquemas mencionados se centran en cuestiones relativas a la distribución de potestades sobre gasto y sobre ingresos públicos.

A efectos de delimitar el ámbito temático en este trabajo se hará siempre referencia a recursos provenientes de tributos, considerando que los restantes (rentas de propiedades públicas, financiamiento por crédito público, etcétera) requieren un análisis particular profundo sobre elementos y conceptos distintos.

Como es sabido, ingresos y gastos forman dos caras de la misma actividad financiera estatal. De la relación entre unos y otros surgen dos grandes variantes puras, dentro de las cuales, a su vez, es posible escoger la estructura más acorde al cumplimiento sustentable de los fines perseguidos por el Estado.

En los casos de organización puramente centralista, el gasto es totalmente asignado desde el gobierno central, lo que no sólo implica la ejecución de las erogaciones, que por razones geográficas tienden a desconcentrarse en entes dependientes de aquél, sino también la potestad de definir el abanico de bienes públicos provistos y las prioridades respecto de ellos.

En los casos de naturaleza opuesta - siempre desde la óptica de las erogaciones fiscales - los fines del Estado y los gastos que ellos originan son totalmente decididos y ejecutados por unidades autónomas de jerarquía inferior. Este sería un esquema puro de descentralización de gastos públicos. Similar es lo que puede manifestarse en relación a la asignación de los recursos públicos, en cuanto a los extremos recién mencionados.

Ahora bien, relacionando **potestades sobre recursos tributarios con las potestades en materia de gastos en cada nivel**, se pueden lograr distintas combinaciones, tales como: 1) centralismo de recursos y de gastos; 2) centralismo de recursos con

descentralización de gastos (con las transferencias verticales necesarias); 3) descentralización de recursos con centralización del gastos (no existen muchos casos, con excepción tal vez de las facultades de administración impositiva) o bien, 4) la descentralización total de recursos y gastos.

Considerando el espectro internacional actual de las finanzas públicas puede observarse que no existen esquemas puros como los recién mencionados, sino diversas variantes que exponen distintos grados de centralización o descentralización, en una u otra potestad financiera. No obstante, no puede dejar de aclararse que los grados de centralización o descentralización financiera difieren respecto de las potestades legislativas y potestades administrativas asignadas.

En cuanto a la asignación de potestad legislativa sobre gastos y su descentralización o centralización existentes, deberá observarse la facultad que los niveles subnacionales de gobierno poseen en la determinación del monto del gasto, sus componentes, la asignación funcional y por objeto del mismo, etc. En cuanto a la faz administrativa, habrá de observarse la potestad que poseen los gobiernos subnacionales en la determinación de los procesos de ejecución del gasto y la definición del control de sus metas.

Del lado de los recursos tributarios, la amplitud de facultades legislativas otorgadas a gobiernos subnacionales - creación, modificación o eliminación de tributos; definición del hecho imponible; determinación de bases imponibles, alícuotas o tasas, abanico de exenciones, tratamientos diferenciales, etc - determinará el grado de descentralización respecto de aquellos. Del mismo modo, la discrecionalidad asignada a nivel de administración tributaria - aplicación de los tributos existentes, definición de determinados procedimientos en la relación fisco contribuyente y control de la recaudación, etc. - indicará el grado de descentralización en esta faz de los ingresos tributarios.

No está demás aclarar que en la generalidad de los casos el esquema adoptado va de la mano de la organización constitucional de los países, de la adopción por estos de una organización política federal o unitaria, o bien, de la fuerza jurídica puesta en el federalismo o el centralismo institucionalmente adoptado.

a.2. El principio de correspondencia fiscal.

Como ha sido expresado precedentemente, a partir del grado observado de descentralización de gastos se pasa luego al análisis de dicho fenómeno desde la faz de los recursos públicos y más específicamente desde los tributarios a los fines del presente trabajo. Desde ésta óptica puede suceder que las naciones organicen sus relaciones fiscales buscando que la potestad sobre ingresos siga a la potestad sobre gasto.

En este sentido, cualquier esquema que distribuya a la par potestad sobre recursos y potestades en materia de provisión de bienes públicos, logrará un alto grado de correspondencia fiscal.

Por el contrario, cualquier esquema que no descentralice ambos elementos de la actividad estatal financiera en forma paralela, mostrará un defasaje entre los mismos a cada nivel de gobierno, originando la necesidad de transferencias intergubernamentales de tipo vertical.

De esta manera arribamos a una primera aproximación del concepto de correspondencia fiscal, concepto vertebral aquí. Si bien normalmente se lo referencia en exposiciones sobre descentralización fiscal, es totalmente consistente con una estructura fuertemente centralizada de las finanzas públicas. En definitiva, la esencia del principio radica en la equivalencia entre potestades tributarias y potestades de gasto.

Como fuera expresado por la doctrina, “...el federalismo fiscal sin una clara regla de correspondencia ingreso-gasto en los niveles inferiores de gobierno, y una definición muy precisa y objetiva de las transferencias, puede sufrir el problema de los bienes en propiedad común, en que todos los participantes están dispuestos a la ‘depredación’, por cuanto no imputan el costo que originan sobre el conjunto”¹.

Entre otros elementos característicos de la correspondencia fiscal, es fundamental tener en cuenta que las fuentes de financiamiento tienden a repercutir sobre los vecinos de la jurisdicción respectiva, afectando el nivel, magnitud y calidad de las prestaciones públicas.

Mediante la correspondencia fiscal los representantes aumentan su responsabilidad, lo que debería traducirse en una mayor eficiencia y una eficacia superior en la provisión de bienes a sus habitantes.

Las denominadas “externalidades” de la actividad estatal afectan en cierto modo la correspondencia aún en casos de profundo paralelismo entre potestades de gasto y potestades tributarias asignadas jurídicamente. Así, queda afectada en los casos de provisión de bienes con “derrames” territoriales. En este sentido cabe expresar que los mismos provocan efectos positivos, o eventualmente negativos en las jurisdicciones vecinas. Ante una externalidad beneficiosa, éstas podrían mermar deliberadamente el nivel de servicios provistos si observaran que pueden beneficiarse del esfuerzo público realizado por aquella jurisdicción.

Estos efectos provocan una distorsión en la revelación sobre preferencias de los ciudadanos y afectan la correcta combinación de bienes y servicios a proveerles.

Lo mismo puede decirse respecto de la utilización de diseños tributarios que producen exportación de impuestos y por ende, disminuyen la correspondencia fiscal; pues a través de dicho fenómeno una jurisdicción se beneficia con ingresos surgidos de la riqueza de otra u otras.

De manera que la aplicación del principio de correspondencia dentro de un sistema descentralizado tiende a mejorar la calidad de gestión del Sector Público y la productividad y riqueza de toda la economía, si bien es un objetivo de suma complejidad y difícilmente alcanzable con alta perfección. Siempre se observarán desvíos inevitables pues que los equilibrios a mantener generan, en muchos casos, situaciones de compromiso - trade off - entre objetivos fijados por el Estado.

a.3. Bienes públicos. Aspectos conceptuales.

Entre los fines de la actividad del Estado puede destacarse el referido a la captación de aquellas necesidades consideradas públicas, absoluta o relativamente, con el objeto de regular y lograr su satisfacción. En la determinación de dichos fines y en la delimitación de las antedichas necesidades, en cantidad y extensión, juegan un rol fundamental las cuestiones políticas, ideológicas, históricas, sociológicas, culturales, económicas, etcétera.

Las necesidades así establecidas institucionalmente son satisfechas mediante la provisión de bienes considerados públicos, es decir, provistos por el sector público de la economía.

¹ Ricardo Lopez Murphy y colaboradores: “La Descentralización Fiscal en América Latina: problemas y

En relación con la provisión de bienes y servicios, los países han adoptado mayoritariamente formas mixtas, dando lugar a un abanico que incluye bienes privados puros, bienes públicos puros, bienes mixtos y los denominados “bienes meritorios”.

Entre bienes privados puros y bienes públicos puros suelen señalarse diferencias basadas en los siguientes caracteres:

- **de consumo conjunto versus consumo individual:** en sentido puro se incluyen dentro de los bienes de consumo conjunto a aquellos respecto de los que la adición de un consumidor a la demanda inicial no afecta ni la calidad ni la cantidad de su provisión. De consumo individual son aquellos que para ser provistos a un nuevo consumidor, dada una determinada capacidad de producción, se requiere disminuir su calidad o su cantidad. Para el consumo de estos se dice que existe rivalidad;

- **principio de exclusión (en sentido físico)** que se relaciona con la posibilidad de excluir a determinado usuario del goce de algún bien;

- **beneficios divisibles versus beneficios indivisibles:** aquí se pone el acento en la divisibilidad potencial o real del bien en relación con quien usufructúa el mismo. Los bienes privados puros tienden a poseer beneficios divisibles, ocurriendo lo opuesto en los bienes públicos puros².

Teniendo en cuenta las variantes en los diferentes países, se observa que el sector privado provee aquellos bienes considerados de consumo individual y de beneficio divisible. En el polo opuesto, el sector público provee aquellos bienes indivisibles, de consumo conjunto (respecto de los no sujetos al principio de exclusión). En medio de ambos extremos se encuentran bienes que, provistos - o pudiendo serlo - en cierta forma por el sector privado, también lo son por el Estado.

perspectivas”. Red de Centros de Investigación en Economía Aplicada. FIEL-BID. 1997.

² Horacio Nuñez Miñana: “Finanzas Públicas”. 2º edición actualizada. Ediciones Macchi. Buenos Aires. 1998.

Existen genéricamente tres clases de bienes públicos: los públicos puros, los mixtos y los meritorios.

Los bienes públicos puros responden a las características antes señaladas, con el atributo adicional de poseer beneficios territoriales de amplio alcance.

Los mixtos son bienes que poseen características provenientes simultáneamente de los bienes públicos puros y de los privados puros. Se trata de bienes que siendo apropiables individualmente poseen externalidades positivas - derrames territoriales - o bien, son de consumo indivisible pero de efectos territoriales delimitados (regional, estadual o local). También puede considerárselos así porque pueden alcanzar puntos de congestión en la demanda agregada de consumo individual.

En el último lugar de esta clasificación citamos a los bienes meritorios. Son aquellos cuya provisión, a pesar de ser ejecutada normalmente por el sector privado, es susceptible de incentivarse por razones políticas definidas desde el Gobierno. Respecto de estos bienes el Estado prescinde de las preferencias reveladas por el consumidor, para realizar su provisión en base a otros fundamentos: casos típicos como la educación básica o la asistencia social³.

a.4. Descentralización en las funciones públicas.

Un país de extensión relativamente pequeña podría centralizar totalmente las funciones públicas y basarse aún así en las preferencias de todos los ciudadanos, logrando importantes economías de escala simultáneamente. No es esperable el mismo resultado en casos de territorios más extensos.

Institucionalmente, la descentralización fiscal tiende a aumentar la autonomía de los gobiernos subnacionales: a partir de la transferencia de competencias fiscales hacia jurisdicciones de nivel inferior, se busca el desarrollo de actividades localmente responsables e independientes en cuanto a la determinación de funciones.⁴ Incluso, a los fines del denominado federalismo fiscal, no se exige la indagación sobre la organización institucional de los países - sean federales o unitarios -, sino que importa la libertad de la

³ Horacio L. P. Piffano: "La asignación de potestades fiscal en el Federalismo Argentino". Documento 4. Diciembre 1998. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Fundación Gobierno y Sociedad.

⁴ Gabriel Aghón- Herbert Edling: "Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas lecciones y nuevos desafíos". Documento de trabajo para el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal "Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agendas de trabajo". CEPAL/GTZ. 1997.

que gozan unidades inferiores de gobierno para definir y combinar la provisión de bienes públicos a través de la preferencia relevada por el conjunto de ciudadanos al que responden.

Existen ciertas ventajas en la descentralización de la denominada función de asignación en la hacienda pública. De hecho, es ésta la que más puede exteriorizar los beneficios provenientes de la descentralización fiscal.

En este sentido cabe destacar que existen funciones naturalmente desempeñadas en forma excluyente por parte de determinado nivel de gobierno. Se hallan otras cuya decisión y ejecución puede ser realizada concurrentemente por los distintos niveles jurisdiccionales.

No hay discusión respecto de la centralización de las funciones relativas a la defensa exterior y las relaciones internacionales. A priori y en términos generales, tampoco se discute la centralización de la política de estabilización y la política distributiva – utilizando el tradicional enfoque hacendístico funcional de Richard Musgrave -.

Es respecto de la función esencialmente asignativa que se posee la convicción sobre el mayor bienestar logrado a través de un máximo de descentralización⁵.

No obstante, al decidir la provisión descentralizada de bienes públicos no puede dejarse de lado la consideración sobre economías de escala, la potencial sinergia, las externalidades y las preferencias de los ciudadanos⁶.

Entre las ventajas que reportaría una mayor descentralización fiscal se suelen indicar las siguientes:

- mayor correspondencia entre oferta de bienes públicos y demandas ciudadanas;
- promoción de la innovación en servicios a través de la competencia, con una más adecuada atención de las preferencias de los ciudadanos, contemplando aspectos no sólo económicos, sino también históricos, culturales o de idiosincrasia. Todos ellos elementos con fuerte raigambre regional;
- economías en control e información derivado de la cercanía entre principal y agente - ciudadano y representante -, lo cual acarrea asimismo una

⁵ Ricardo Lopez Murphy: “Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica”. Documento de Política Fiscal 87. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Naciones Unidas. CEPAL/GTZ. 1997.

⁶ Gabriel Aghón– Herbert Edling: “Descentralización Fiscal en América Latina: Algunas lecciones y nuevos desafíos”. Documento de trabajo para el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal “Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agendas de trabajo”. CEPAL/GTZ. 1997.

mayor facilidad en la evaluación que estos hacen sobre las preferencias de aquellos. A su vez, los ciudadanos obtienen un mayor conocimiento y control sobre los costos estatales locales;

- origina un menor riesgo de decisiones ineficientes, respecto de la asignación de bienes;
- mayor bienestar derivado de la elaboración local de una decisión sobre asuntos del lugar. El bienestar provendría principalmente de la mayor participación ciudadana que el proceso motiva;
- se profundiza el sistema democrático logrando una mayor soberanía del contribuyente - consumidor de bienes públicos -;
- mayor provecho de las ventajas locales y capacidades productivas;
- reducción de los costos administrativos derivados de la centralización de funciones, provocadas por la multiplicación de niveles de administración y aplicación;
- una más precisa imputabilidad fiscal y una mayor relación costo-efectividad.

Sin duda que la más importante de las ventajas señaladas es la referida a la soberanía del consumidor - en términos hacendísticos: el contribuyente - que soporta el costo ocasionado por el consumo de bienes públicos, revelando más eficazmente su preferencia.

Así lo ha entendido la doctrina mayoritaria, habiéndose expresado que “...la asignación de recursos por los gobiernos subnacionales se optimiza por el hecho de estar ellos en mejor posición para reflejar los deseos y las necesidades de una comunidad”⁷

De todos modos no pueden dejarse de lado las posibles desventajas de la descentralización fiscal, en general relacionados con el estado de situación previo a un hipotético proceso de reasignación de potestades.

Particularmente en nuestro país no puede dejar de prestarse atención a la calidad existente en la gestión de las administraciones estatales o locales. De manera que la

⁷ Jon Blondal: “Federalismo Fiscal en los países de la OCDE”. Artículo expuesto por el autor en la “Conferencia Internacional em Descentralizaco, Relacoes Fiscais Intergovernamentais e Governanca”, Brasilia, Junio de 1997. Ed. Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).